Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración
S/C

Versión Taquigráfica N° 1815 de 2003

CASA DE LA MUJER DE LA UNIÓN

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 28 de mayo de 2003

(Sin corregir)

PRESIDE: Señor Representante Margarita Percovich.

MIEMBROS: Señores Representantes Fernando Araújo, Jorge Barrera, Gustavo Borsari Brenna, Alejo Fernández Chaves, Jorge Orrico, Diana Saravia Olmos y Elizabeth Villalba.

INVITADOS: Por la Casa de la Mujer de la Unión, señoras Mabel Simois, Presidenta; María Teresa Mira, Secretaria, y doctor Alvaro Rodríguez Azcúe, asesor legal.

SEÑORA PRESIDENTA (Percovich).- Habiendo número, está abierta la reunión.

——La Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración tiene el agrado de recibir a una delegación de la Casa de la Mujer de la Unión, integrada por su Presidenta, la señora Mabel Simois; el doctor Álvaro Rodríguez Azcúe, asesor legal, y la señora María Teresa Mira, asistente social.

Nos habían solicitado entrevista por los aportes previsionales que deben hacer y por las formas de registro que tiene el BPS de las asociaciones civiles. Como esta Comisión tiene a estudio dos proyectos que tienen que ver, precisamente, con el control y la forma de registro de las asociaciones sociales y civiles, nos interesaba que nos plantearan cuál es la problemática que han tenido en ese registro, ya que ustedes son una de las tantas organizaciones no gubernamentales que hacen convenios con el Estado y ese marco se está necesitando.

SEÑORA SIMOIS.- Somos una institución social sin fines de lucro que lleva quince años de trabajo en la comunidad. Nuestro objetivo es la promoción, la educación y fundamentalmente la cultura. Trabajamos con un sector de mujeres y de adolescentes de ambos sexos y, como ejemplo, tenemos un convenio con INAME; también trabajamos con niñas en situación de semi calle, las que reciben educación, computación y orientación escolar.

En reiteradas oportunidades hemos solicitado la exoneración de los aportes patronales prevista en la Constitución para una organización como la nuestra, y nos ha sido negada sistemáticamente, a pesar de tener buenos informes de las inspecciones del equipo jurídico del BPS.

SEÑOR RODRÍGUEZ AZCÚE.- Soy el abogado patrocinante de la entidad que acaba de presentar la señora Simois.

Efectivamente, con fecha 17 de setiembre de 1999 esta institución solicitó la exoneración de aportación patronal, en mérito a considerar que se trataba, precisamente, de una institución de las promovidas por la Constitución, concretamente, que entra dentro de la figura prevista en el artículo 69.

Desde el inicio, la institución presentó lo que podríamos calificar como una frondosa prueba acerca de las actividades que ha desarrollado, tanto en el campo de la cultura -en el sentido amplio de la expresión- como también en el ámbito educativo, formando a personas fundamentalmente de extracción social carenciada, de sexo femenino, de cara a proporcionar una capacitación para el trabajo. Ese ha sido el perfil de la institución y en el marco de esas actividades -como decía la señora Presidenta- se ha relacionado con el INAME y con la Intendencia Municipal de Montevideo, con un resultado muy positivo desde el punto de vista social y educativo.

El trámite de este expediente ha sido muy laborioso por la frondosa prueba que se agrega; como pueden advertir, es un expediente muy voluminoso, del que hemos extraído copia de la solicitud, de los informes de los inspectores, así como un proyecto de resolución en el que por parte de los servicios jurídicos del Banco de Previsión Social se aconsejaba que se acogiera la solicitud.

Finalmente, cuando se llega a la parte resolutiva, los servicios jurídicos resuelven aconsejar la desestimación del planteamiento, y eso es lo que se adoptó como resolución del Banco.

SEÑOR FERNÁNDEZ CHAVES.- ¿Cuál fue el fundamento de la denegatoria?

SEÑOR RODRÍGUEZ AZCÚE.- Básicamente, el fundamento de la denegatoria responde al reconocimiento de una labor social loable -prácticamente, estas son expresiones textuales-, pero que no encartan dentro de la figura que prevé el artículo 69 y las disposiciones de la Ley Nº 12.804, que regula las exoneraciones de las entidades de educación y culturales.

Se señala que se trata más de una entidad de trabajo social que de carácter educativo o cultural.

SEÑOR FERNÁNDEZ CHAVES.- Quisiera saber si tienen en su poder la resolución.

SEÑOR RODRÍGUEZ AZCÚE.- Trajimos una copia de la resolución para que se agregara al expediente de la Comisión, porque nos parecía importante.

SEÑORA PRESIDENTA.- ¿Van a dejar el expediente a la Comisión?

SEÑOR RODRÍGUEZ AZCÚE.- Vamos a dejar una síntesis del expediente porque, como pueden advertir, va a ser muy tedioso para la Comisión. En definitiva, creo que lo más importante está allí y lo van a poder analizar.

Otro argumento que se plantea es el carácter principal. En este caso concreto, consideran que el aspecto educativo no reviste un carácter principal dentro de las actividades de la institución. Eso fue controvertido con pruebas muy abundantes, tanto en lo que tiene que ver con los recursos que se destinan a las tareas de educación como a la cantidad de personas que están afectadas al rol de educación. Es decir, no se niega que la institución tenga un carácter social, pero sin duda existe un carácter principal que, precisamente, lo fundamentamos tanto desde el punto de vista económico como de la cantidad de personas involucradas en la tarea educativa propiamente dicha.

Nosotros hacemos una valoración de esta actitud

Hemos tratado de relevar los criterios del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en cuanto a los conceptos de cultura y de educación, y advertimos que hay una posición mucho más amplia que la que el Banco de Previsión Social ha aplicado en esta instancia. Es más; viendo otros expedientes y otras resoluciones sobre el mismo tema, y con pruebas mucho menos contundentes que las que se han presentado por parte de la institución, en otros tiempos ha resuelto acoger solicitudes de exoneración.

No desconocemos la dificultad que pueda tener el Banco de Previsión Social desde el punto de vista financiero y de su presupuesto -estamos viviendo en este país y estamos ubicados en esta realidad-, pero entendemos que jurídicamente nos amparan las disposiciones constitucionales y legales que dan este beneficio, este tratamiento tributario de promoción a instituciones que cumplen tareas en aquellos sectores en los que el Estado no ha llegado o no llega de una manera adecuada. Creo ue este es un tema a subrayar porque, desde el punto de vista jurídico, he advertido que el criterio aplicado por parte del Banco de Previsión Social me parece que, más que basado en aspectos jurídicos, se basa en aspectos de orden financiero. Esa es un poco la síntesis de la situación

Nosotros interpusimos un recurso contra esa decisión y lo fundamentamos; eso figura en las fotocopias que entregamos. Creo que a partir de allí pueden ilustrarse sobre cómo ha sido el tratamiento específico que tuvo este expediente. Todavía no tenemos la resolución del recurso porque está a estudio.

SEÑOR ORRICO.- En primer lugar, agradezco la presencia de la delegación, porque es un problema que, en lo personal, desconocía y ante el cual, por lo menos con el señor Diputado Fernández Chaves, manifestamos sorpresa, ya que no creíamos que fuera así.

En segundo término, estamos tratando de entender el informe jurídico leyéndolo rápidamente, pero no presenta grandes problemas de interpretación, por lo que podemos decir que lo asumimos. Cuando presentan el recurso -que jurídicamente está muy bien armado- señalan el objeto social de la institución. Allí se establece: "1) Brindar cursos de capacitación técnica y ocupacional que fomenten procesos educativos en mujeres y jóvenes para su inserción laboral y social. 2) Brindar información y educación a mujeres y jóvenes de bajos recursos en torno a la prevención de su salud física, psíquica y social. 3) Organizar y participar en actividades culturales y educativas de difusión de la temática de los géneros. 4) Favorecer la toma de conciencia de discriminación de la mujer, de los factores que la determinan para promover su participación en todos los ámbitos de la sociedad. 5) Constituirse en un recurso de educación permanente en la defensa y promoción de los derechos humanos de la mujer y los jóvenes en tareas relacionadas con educación, trabajo y recreación".

Quiere decir que, evidentemente, es educativo y cultural. Ahora, a los efectos de ubicarnos un poco más, tratando de entender no solo la posición que plantean sino por dónde anduvo quien asesoró que esto no es una actividad cultural -el doctor Rodríguez sabe bien cómo es nuestra profesión: una de nuestras obligaciones es ponernos en el lugar del otro para ver cómo le contestamos-, quiero saber, en una escala de 1 a 10 o de 1 a 100 -tomen la escala que quieran-, ¿cuánto se dedica materialmente al emprendimiento educativo? Por supuesto, entendiendo por educación algo que es bastante más amplio que poner a un solo individuo dando clases; creo que es algo distinto. ¿Cómo medirían eso ustedes?

No sé muy bien qué posibilidades tenemos de incidir en esto -como ustedes sabrán, el Banco de Previsión Social es una entidad especial-, pero, por lo menos, queremos captar bien el problema para analizar cómo podremos incidir.

SEÑORA MIRA.- En realidad, el doctor Rodríguez relata una experiencia a partir de 1999, pero la Casa de la Mujer solicita la exoneración de aportes mucho antes. Cuando la solicita, la Casa de la Mujer desarrollaba actividades que tenían mucho que ver con el servicio, es decir, daba asesoramientos jurídicos, asesoramiento a víctimas de violencia y servicios de salud. No obstante, en el marco de esos servicios desarrollaba actividades educativas porque teníamos -y seguimos teniendo- grupos de educación a adolescentes embarazadas, de capacitación a agentes comunitarios para sensibilizarlos sobre el tema de la violencia y otros. Hago el recuento porque, en una primera instancia, lo que quedó registrado en el Banco de Previsión Social es el carácter meramente social de la Casa de la Mujer.

A partir de 1995 empezamos a desarrollar actividades de capacitación, que tienen ese carácter muy claramente identificado tanto por los usuarios como por los organismos con los cuales estamos trabajando. El doctor Rodríguez se refería al INAME, pero también está la Intendencia y a la Dirección Nacional de Empleo; por ejemplo, estamos ejecutando cursos de formación profesional para jóvenes desempleados, cuyo carácter educativo es innegable.

No obstante, el desarrollo de actividades educativas, que tienen un carácter claramente educativo y de enseñanza, aparece en una segunda instancia, y tuvo un gran desarrollo; en la actualidad corresponde, más o menos, al 60% de las actividades. Inclusive, me atrevería a decir que, en realidad, corresponde a un 70%, porque tenemos un convenio con el INAME a través del cual trabajamos con veinticinco jóvenes que fueron expulsados del sistema educativo formal y que nosotros ayudamos a reinsertar.

También hicimos el ejercicio de ponernos en el lugar del otro y entendimos que esto se debe a que en un primer momento insistimos en el carácter de apoyo, de promoción social de la institución; en la segunda etapa en la que, inclusive, respondimos a una segunda inspección y dimos los datos -presentando programas de capacitación laboral, nómina de docentes, lista de estudiantes que participan en la institución-, eso no fue valorado, precisamente porque quedó muy presente ese carácter social. Esa es la explicación que nosotros tenemos.

Ahora, creo que el otro aspecto que no fue recibido por el Banco de Previsión Social es que, de todas maneras, aquellas actividades que no tienen el sello tan claramente educativo, tienen el sello cultural. Tenemos un grupo de manualidades, de mujeres que hacen teatro, de jóvenes, y una biblioteca; en definitiva, si sumamos el carácter educativo y el cultural, creemos que nuestra institución está comprendida en la ley.

Traigo la historia porque eso tiene un peso. Precisamente, las personas que estuvieron examinando nuestro informe fueron las mismas, no han cambiado. Entonces, ha sido muy difícil revertir esa primera impresión de carácter social, en el cual definitivamente somos muy buenas, pero tendría que haber una nueva ley para que nuestra institución pudiera acogerse al beneficio de la exoneración de aportes.

Sin duda, también hay un cambio en el contexto -lo mencionó el doctor Rodríguez-, y no lo podemos negar, porque al momento de presentar el recurso, varias organizaciones amigas nos dieron una copia de la resolución de sus propias solicitudes, que fueron favorables, en las que presentaron creo que la décima parte del material que presentamos nosotras. Pienso que también tiene que ver con el cambio de contexto en el cual está el país.

SEÑORA VILLALBA.- Queda claro que la tarea educativa está presente y podríamos decir que es principal, pero no me queda claro la forma como se presentó. ¿Ustedes tienen horarios curriculares? Quiero saber el contexto de cómo funciona; es decir que no solo se realiza una tarea social y de formación en determinadas áreas, sino que curricularmente, con horarios, en forma organizada, están brindado educación y formación.

SEÑORA MIRA.- Sí; inclusive, tenemos un reconocimiento, por ejemplo, por parte del programa Pro Joven. A título de ejemplo, en este momento tenemos un curso de capacitación en el área de hotelería, de mozos, en la mañana, todos los días de las 9 a las 12 y 30 horas; en la tarde tenemos otro curso dirigido a jóvenes desocupados de 17 a 27 años, de cadetería y auxiliar en la gestión, y otro curso destinado a jóvenes -mujeres y varones en este caso- que no han tenido experiencia laboral previa, que es de auxiliar de supermercado. Se ofrecen estos cursos porque hemos identificado nichos en el mercado y porque trabajamos con una nómina de empresas. Se trata de un trabajo que hacemos en forma regular. En ese sentido, recientemente alquilamos un nuevo local porque nuestra sede estaba quedando chica para realizar todos estos cursos. Además, desde hace cuatro años dictamos un curso regular para adolescentes de 14 a 18 años -que es el que realizamos en convenio con el INAME- en el que se imparten clases de computación y talleres de género. Inclusive, hay un taller de nivelación para repasar todo lo relativo a la expresión oral y escrita y matemáticas. Y esto se hace regularmente, con docentes asignados y con un listado de jóvenes; por supuesto, el INAME tiene el registro de todo eso.

SEÑORA VILLALBA.- O sea, que de la función educativa no hay ninguna duda.

SEÑOR FERNÁNDEZ CHAVES.- En el informe del doctor Olmos veo que -de acuerdo al material que ustedes han exhibido- él expresa que hay un solo docente que aporta al BPS en condición de tal, existiendo una cantidad medianamente grande de funcionarios. Quisiera saber a qué se debe esa situación.

Hago esta pregunta porque en esta super rápida lectura que acabo de hacer, advertí que es la situación fáctica que lleva a la decisión de la asesoría del Banco de Previsión Social, por parte del doctor Olmos. Ese fue el argumento madre que se utilizó en ese informe.

SEÑORA MIRA.- Lamentablemente, en ese informe no se recoge la información brindada durante la inspección.

Lo que sucedió en ese momento fue que la planilla de trabajo tenía algunos errores. En ella aparecía una nómina de diecinueve o veinte personas, de las cuales nueve son mujeres que están participando en un convenio con la Intendencia y que deben estar en la planilla de trabajo, y las diez restantes estaban incluidas como el equipo administrativo. Luego tenemos al equipo docente y educador que, por error -debemos reconocerlo-, aparecen como técnicos, como asistentes sociales y como empleados. Es decir que en la planilla no está reflejada la calidad de la función. Pero, así como reconozco esto, también digo que en el momento de la inspección eso fue claramente explicitado a los inspectores, y consta en el informe.

Reitero, sentimos que la puerta está cerrada y que hay un preconcepto. Creemos que hay una parte de la información que no fue recogida y eso es lo que nos preocupa, porque sentimos que, en definitiva, la decisión se toma en base a una lectura que no es global, sino parcial de las informaciones que presentamos.

SEÑOR FERNÁNDEZ CHAVES.- ¿Ahora regularizaron la planilla de trabajo?

SEÑORA MIRA.- Lo hicimos.

SEÑORA SIMOIS.- Quiero aclarar que cuando estuvo la inspección -que estuvo tres días instalada en la institución, mirando absolutamente todo-, por ejemplo, algunos docentes que son profesionales de la salud y facturan, llevaron sus facturas para demostrar que no estaban en la planilla porque facturaban por el ejercicio liberal de la profesión. Por lo tanto, eso también fue presentado y tampoco fue recogido.

SEÑOR RODRÍGUEZ.- Viendo la evolución del expediente, observamos que el primer informe que hace el doctor Héctor Olmos refiere a una primera fotografía de la empresa. Luego la institución se fue transformando y preponderando distintas áreas como, por ejemplo, las educativas, que después no fueron valoradas desde el punto de vista jurídico. En el expediente puede verse al comienzo esa realidad que describía la señora Mira y que luego, tanto la parte real -que fue verificada por los servicios inspectivos- como la documental no fueron debidamente valoradas, a tal punto que en la resolución se transcribe textualmente el primer informe del doctor Olmos. Entonces, nosotros creemos -tal como decía la señora Mira- que el doctor Olmos se quedó con una imagen congelada de la institución, cuando esta es dinámica, como todas las instituciones de estas características. Nuestra institución ha tenido un redimensionamiento de algunas áreas y, en particular, de la educativa, además de haber adecuado o registrado el trabajo de las personas en las categorías que realmente desempeñan. Tal vez por falta de conocimiento o por razones de orden operativo no se vieron reflejadas en un comienzo.

SEÑORA PRESIDENTA.- Deseo agradecer los aportes que han realizado porque cada vez más el Estado está conveniando con instituciones de este tipo para cumplir con las políticas que se están fijando. Justamente, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social está haciendo hincapié en políticas del tipo de las que ustedes han adelantado con la DINAE.

Pensamos que es muy importante tener un marco claro para las definiciones de este tipo. Nosotros estamos estudiando algunos proyectos de ley en la Comisión, y creo que los aportes que ustedes han realizado van a ayudarnos a mejorarlos y a complementar los vacíos que puedan tener para la aplicación de este tipo de cosas que, al final, entorpecen las labores del Estado, que es quien está conveniando con ustedes.

SEÑORA MIRA.- Precisamente, el redimensionamiento a que hacía referencia el doctor Rodríguez no lo hicimos solamente por voluntad, sino a pedido de los organismos con los cuales conveniamos. Ellos nos piden que realicemos más cursos y que participemos en convenios educativos porque creo que reconocen que lo hacemos bien. Pero, a su vez, no nos dan los mecanismos como para poder hacerlo.

En definitiva, no nos apoyan y no nos respaldan en ese trabajo que estamos brindando, y en algunas áreas -lo sabemos bien- en sustitución de lo que debería hacer el Estado.

SEÑORA PRESIDENTA.- Creo que son realidades muy nuevas y, por lo tanto, es importante llenar esos vacíos normativos que ahora, a raíz de la práctica, vemos que tenemos que tener claros.

SEÑOR FERNÁNDEZ CHAVES.- Insisto en esta temática porque advierto, a pesar de nunca haber sido funcionario público, que los colegas que desempeñan funciones en la Administración son, generalmente, muy severos en esos aspectos.

Quisiera saber, luego de haber hecho el ajuste de la planilla correspondiente, cuántos funcionarios revistan como docentes y cuántos de los otros nueve funcionarios a que la señora Mira hizo referencia, y que provienen del convenio con la Intendencia, realizan tareas docentes, ya que creo que ellos tienen otro régimen.

SEÑORA MIRA.- Ellas son trabajadoras que cumplen funciones de limpieza pero que, necesariamente, deben estar en planilla. Inclusive, el propio objetivo del convenio es fomentar hábitos de trabajo y dar la posibilidad de que las personas tengan una experiencia formal de trabajo. Tienen que estar en la planilla. Respecto de las otras personas, podría decir que el 40% o 50% son asistentes sociales o educadores, y así están presentados en la planilla. También hay docentes que contratamos puntualmente, que no facturan. Los cursos que realizamos son de tres meses y comprenden distintos rubros, por lo que no son siempre los mismos docentes que intervienen en ellos. Para estos docentes existe el sistema de facturación.

SEÑORA PRESIDENTA.- La Comisión agradece la presencia de las señoras Mabel Simois y María Teresa Mira, y del doctor Álvaro Rodríguez Azcúe.

(Se retira de Sala la delegación de la Casa de la Mujer de la Unión)